Nations Unies S/2017/747



Conseil de sécurité

Distr. générale
30 août 2017
Français
Original : anglais

Lettre datée du 30 août 2017, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

J'ai l'honneur de me référer à la résolution 2363 (2017) du 29 juin 2017, dans laquelle le Conseil de sécurité m'a prié de lui fournir, dans le rapport sur l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD) que je lui transmets tous les 60 jours, une évaluation de l'état d'avancement de la mise en œuvre du Document de Doha pour la paix au Darfour*.

Vous trouverez ci-joint un bilan de la mise en œuvre du Document de Doha (voir annexe).

(*Signé*) António **Guterres**

---

* Le rapport est publié sous la cote S/2017/746.

17-14614 (F) 050917 050917





Annexe

Mise en œuvre du Document de Doha pour la paix au Darfour et de la résolution 2363 (2017) du Conseil de sécurité

1. Bien qu'il soit toujours contesté par trois mouvements armés récalcitrants et plusieurs groupes dissidents six ans après avoir été adopté par le Gouvernement soudanais, le Document de Doha pour la paix au Darfour a ouvert la voie à un certain nombre de réformes institutionnelles et législatives et de mesures d'ordre politique et de sécurité qui, si elles sont appliquées de manière viable, devraient permettre de s'attaquer aux causes profondes de la rébellion au Darfour. L'opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD), au titre de son mandat de protection des civils, d'appui au processus politique et de médiation dans les conflits intercommunautaires, joue un rôle crucial dans la mise en œuvre des dispositions du Document de Doha touchant les personnes déplacées, les mesures de sécurité, la justice et la réconciliation, et le dialogue et les consultations internes.

2. La présente évaluation porte uniquement sur les dispositions du Document de Doha qui relèvent du mandat de la MINUAD tel que décrit dans la résolution 2363 (2017) du Conseil de sécurité, l'évaluation globale incombant aux parties, à la Commission de suivi et, en définitive, à la population du Darfour.

Protection des civils et facilitation de l'accès humanitaire

3. Si la mise en place du cadre institutionnel et de l'infrastructure physique s'est faite progressivement depuis les débuts de la mise en œuvre du Document de Doha, elle n'a pas encore débouché sur l'adoption de solutions durables pour les personnes déplacées, principalement à cause de préoccupations liées à la sécurité, à l'accès aux terres et à la prestation de services. Créée en 2012 en tant que composante de l'Autorité régionale pour le Darfour, la Commission du retour volontaire et de la réinstallation continue de fonctionner sous la direction du Bureau de suivi de l'accord de paix au Darfour, qui a succédé à l'Autorité régionale. La Commission a de nouveaux projets à exécuter, mais n'est pas en mesure de le faire faute de fonds et de personnel. Par ailleurs, depuis 2012, 703 villages destinés aux personnes rentrant volontairement ont été fondés dans 48 localités du Darfour, dont 192 dans l'État du Darfour méridional, 79 au Darfour central, 94 au Darfour oriental, 134 au Darfour occidental et 204 au Darfour septentrional. Cependant, les personnes déplacées hésitent à rentrer, se disant préoccupées du fait des risques de harcèlement par les milices armées et du manque de services viables. Qui plus est, l'application des dispositions relatives à l'octroi de documents d'identité et d'indemnités aux personnes déplacées a jusqu'à présent été lente.

4. Parallèlement, deux questions abordées dans le Document de Doha qui ont une incidence majeure sur la protection des civils et l'adoption de solutions durables en faveur des personnes déplacées doivent encore être traitées de façon globale : l'avenir des milices et le désarmement de la population civile. Le rapport spécial sur l'examen stratégique de la MINUAD que j'ai élaboré conjointement avec la Présidente de la Commission de l'Union africaine (S/2017/437) présente une analyse de ces deux questions, qui sont considérées comme d'importantes sources d'insécurité pour les 2,7 millions de personnes déplacées du Darfour. En août, les autorités soudanaises ont commencé à collecter des armes auprès des civils et des milices, sous les ordres du Vice-Président, M. Hassabo Mohamed Abdel Rahman, Président du Haut-Comité pour le désarmement au Darfour, créé en avril 2016. Dans le même temps, des progrès tangibles ont été accomplis en matière de désarmement, démobilisation et réintégration des ex-combattants. En tout, 4 028 ex-combattants ont été démobilisés de 2009 à 2011 dans le cadre de l'Accord de paix

pour le Darfour, et au 15 août 2017, 6 232 avaient été démobilisés au titre de l'application du Document de Doha. En collaboration avec la Commission soudanaise pour le désarmement, la démobilisation et la réintégration, la MINUAD a assuré un appui technique et logistique à ces opérations et versé des indemnités de transition. Les manques à financer ont retardé le versement de l'aide à la réintégration, ce qui risque de compromettre la viabilité des avancées antérieures.

5. Dans ce contexte, le rétablissement et l'extension de l'autorité de l'État, notamment en ce qui concerne l'état de droit, y compris les droits de l'homme, et le secteur de la sécurité, instaurent un climat favorable à l'émergence de solutions durables. Des institutions essentielles pour la justice et la réconciliation ont été fondées depuis 2012, en particulier la Commission vérité, justice et réconciliation et le Tribunal pénal spécial sur les événements du Darfour, qui est « compétent pour juger les violations flagrantes des droits de l'homme et les violations graves du droit international humanitaire commises au Darfour depuis février 2003 ». En outre, en avril 2016, la Division de la Cour suprême pour les États du Darfour a vu le jour à Nyala (Darfour méridional). Composée de neuf juges de la Cour suprême, elle est compétente pour statuer sur les appels interjetés dans des affaires pénales et civiles. Depuis janvier 2015, 74 procureurs auraient été dépêchés dans tout le Darfour, et en 2016, de nouveaux magistrats auprès des tribunaux de district ont été envoyés à Daeïn (Darfour oriental) et, plus récemment, au Darfour méridional. D'après les informations disponibles, on dénombrait en 2016 quelque 200 tribunaux ruraux au Darfour, qui s'occupent essentiellement des litiges fonciers. De plus, environ 13 000 policiers sont présents dans tout le Darfour. Cependant, le fonctionnement de toutes ces institutions est fortement compromis par l'insuffisance de ressources, notamment financières. Ainsi, la Commission vérité, justice et réconciliation a indiqué avoir terminé de dresser la carte des conflits et de les analyser, mais elle n'a pas pu entreprendre d'autres activités, les procureurs se plaignent du manque de matériel, en particulier dans les zones reculées, et les organisations de défense des droits de l'homme ont pointé du doigt l'inefficacité patente du Tribunal spécial, due à un manque de moyens et de volonté politique. Les autorités soudanaises doivent faire preuve d'une grande détermination politique pour faire face à tous ces problèmes.

Médiation entre le Gouvernement soudanais et les mouvements armés non signataires

6. Sur le plan politique, la création de l'Autorité régionale pour le Darfour et la mention du Document de Doha dans la Constitution provisoire du Soudan ont constitué d'importantes avancées. De même, dès le début de la mise en œuvre du Document de Doha, des organes essentiels ont été mis en place au titre des dispositions du cessez-le-feu permanent et des arrangements de sécurité. La Commission du cessez-le-feu et la Commission conjointe, au sein desquelles la MINUAD joue un rôle directeur, ont été mises sur pied en 2011, et la Commission d'application des dispositions relatives à la sécurité au Darfour a été créée en 2012, en tant que composante de l'Autorité régionale pour le Darfour. Le cessez-le-feu complet n'est pas encore en vigueur puisque trois mouvements armés, à savoir l'Armée de libération du Soudan – faction Abdul Wahid, l'Armée de libération du Soudan – faction Minni Minawi et le Mouvement pour la justice et l'égalité, contestent le Document de Doha comme cadre pour la conclusion d'un accord politique et n'ont toujours pas signé un accord de cessation des hostilités. En l'absence de cessez-le-feu complet, le Gouvernement et les groupes rebelles continuent de décréter des cessez-le-feu unilatéraux.

7. Les dispositions relatives à l'Autorité régionale pour le Darfour et à ses commissions résiduelles, après sa dissolution en 2016, ainsi qu'au processus de

dialogue et de consultation interne au Darfour sont primordiales pour l'application du Document de Doha et résident au cœur du mandat de la MINUAD, comme prévu dans la résolution 2363 (2017) du Conseil de sécurité et précisé dans le rapport spécial conjoint (S/2017/437). Avant d'être dissoute en 2016, l'Autorité régionale a mené à bien la mise en œuvre d'un certain nombre de dispositions du Document de Doha. Bien que ses commissions résiduelles aient été intégrées en janvier 2017 au Bureau de suivi de l'accord de paix au Darfour, qui relève du Président, il faut veiller à ce qu'elles disposent des ressources et de l'autonomie nécessaires pour s'acquitter de leur mandat. Par ailleurs, en dépit des retards considérables et de l'insuffisance de fonds, les consultations menées dans le cadre du processus de dialogue et de consultation interne, avec l'appui de la MINUAD, sont sur le point de s'achever, une fois que la troisième et dernière phase se sera déroulée dans la localité concernée. Le dialogue national lancé en parallèle en 2015 en vue de trouver un consensus sur la révision de la Constitution du Soudan s'est conclu en octobre 2016, avec l'adoption d'un document national. Il a été convenu que l'élaboration de la nouvelle constitution se fonderait sur une liste de 981 recommandations relatives au mode de gouvernance et aux principes de la démocratie, de l'égalité de tous les citoyens et de la diversité de l'identité soudanaise. Face aux critiques exprimées par des groupes d'opposition qui dénonçaient un processus non inclusif, le Gouvernement s'est montré ouvert à ce que ces groupes s'associent aux efforts. Dans ces conditions, il conviendrait de trouver des moyens de faire en sorte que les conclusions du processus de dialogue et de consultation interne soient prises en compte dans le processus de révision constitutionnelle entamé sur la base du document national.

Médiation dans les conflits intercommunautaires

8. Les différends intercommunautaires au Darfour étant l'une des principales sources de violence et directement liés aux causes profondes du conflit (voir S/2017/437), les dispositions et interventions institutionnelles dans ce domaine contribuent directement à l'instauration d'une paix durable dans la région. Les dispositions du Document de Doha relatives à la création de comités mixtes de coordination, destinés à assurer l'alerte rapide et la prévention de toute escalade de violence au niveau des États du Darfour, et à la Commission foncière du Darfour ont été intégralement mises en œuvre. En outre, des progrès auraient été accomplis en ce qui concerne l'élaboration de la base de données cartographiques sur l'utilisation des terres, mais il n'est pas certain que les autres dispositions afférentes à l'adhésion à la Commission nationale du pétrole et à la jouissance des recettes pétrolières aient été appliquées. Par ailleurs, l'adoption de la loi foncière, qui constituera une avancée législative majeure visant à faire face à l'une des principales causes à l'origine de la rébellion au Darfour, n'a pas encore eu lieu. La MINUAD a pour mandat de fournir un appui aux mécanismes de règlement des conflits locaux et d'apporter, en coordination avec l'équipe de pays des Nations Unies, une assistance technique et un soutien logistique pour la mise en place d'un dispositif institutionnel et juridique visant à remédier aux causes profondes du conflit.

Observations

9. Six ans après l'adoption du Document de Doha, les habitants du Darfour ne bénéficient pas encore pleinement des changements politiques et législatifs qui doivent en découler, l'application de ses dispositions étant encore inégale et peu viable. En dépit des progrès accomplis à ce jour s'agissant de la mise en place du dispositif institutionnel et juridique nécessaire, l'absence d'engagement et d'accord politique sans exclusive et les difficultés liées à la conduite des opérations et au

manque de ressources réduisent passablement l'incidence de la mise en œuvre du Document. Dans ce contexte, la paix durable au Darfour ne pourra être instaurée que si les conditions préalables suivantes sont remplies : révision de la Constitution nationale sur la base du document national et du processus de dialogue et de consultation interne au Darfour, conclusion d'un accord de cessez-le-feu permanent avec les mouvements armés, désarmement de la population civile et des milices, adoption de la loi foncière et mise en service des institutions créées en vertu du Document de Doha.

Cadre d'engagement pour la mise en œuvre de la résolution 2363 (2017) du Conseil de sécurité

A Protection des civils et facilitation de l'accès humanitaire

Résolution 2363 (2017) du Conseil de sécurité	*Dispositions du Document de Doha pour la paix au Darfour*	*Rôle de la MINUAD*	**Avancées institutionnelles** *Résultats obtenus à ce jour*	**Avancées juridiques et politiques** *Résultats obtenus à ce jour*
Protection des personnes déplacées Protéger les civils, notamment les femmes et les enfants, partout au Darfour	Mesures visant à assurer la sécurité et la protection contre toutes les formes d'agression physique, avec le soutien de la MINUAD (*art. 44, par. 226 à 229; art. 45, par. 230 et 231*)	Prévention et anticipation Sécurité des camps de déplacés et des zones de retour Stratégie de protection des civils à l'échelle de l'Opération	En continu	
Accès humanitaire Éliminer les obstacles empêchant la MINUAD et les acteurs humanitaires d'atteindre les zones touchées par le conflit	Mesures visant à faciliter une liberté d'accès totale à la MINUAD et à l'ONU (*art. 45, par. 233*)			Amélioration de l'accès humanitaire à la suite des directives publiées par la Commission d'aide humanitaire en décembre 2016
Solutions durables pour les déplacés Contribuer au retour des personnes déplacées dans leur région d'origine ou à leur installation dans les zones où elles ont été déplacées	Mécanismes et modalités visant à garantir la liberté de circulation des personnes déplacées (*art. 46, par. 235 à 237; art. 47, par. 238; art. 48, par. 239 et 240*)	Création des conditions de sécurité nécessaires à l'acheminement de l'aide humanitaire et au retour des réfugiés	Délivrance de cartes d'identité en cours	
	Conditions garantissant le droit au retour volontaire (*art. 49, par. 241 à 246*) Mécanismes visant à garantir les conditions nécessaires au retour des personnes déplacées (*art. 50, par. 249*)	En collaboration avec l'équipe de pays de l'ONU pour l'action humanitaire, contribution à la création de conditions favorables au retour volontaire et durable des populations déplacées	Depuis 2012, construction de 703 villages de retour au Darfour	
	Commission du retour volontaire et de la réinstallation pleinement opérationnelle (*art. 51, par. 252 à 259*)	En coordination avec l'équipe de pays des Nations Unies, fourniture d'une assistance technique et d'un appui logistique aux commissions résiduelles de l'Autorité régionale pour le Darfour	Commission du retour volontaire et de la réinstallation établie en 2011 Nouveaux projets pour 2017, mais manque de fonds et de personnel pour les exécuter	
	Mécanisme d'indemnisation/Jabr Al Darar pleinement opérationnel (*art. 57, par. 301 à 304*)			

Résolution 2363 (2017) du Conseil de sécurité	*Dispositions du Document de Doha pour la paix au Darfour*	*Rôle de la MINUAD*	**Avancées institutionnelles** *Résultats obtenus à ce jour*	**Avancées juridiques et politiques** *Résultats obtenus à ce jour*
Rétablissement et extension de l'autorité de l'État (*stabilisation de la situation*)				
Appuyer la police gouvernementale soudanaise			Déploiement de 13 000 policiers dans 74 commissariats et 54 postes de police auxiliaires à travers le Darfour	
Appuyer les institutions nationales de lutte antimines	Conditions permettant le retour (*art. 50, par. 249, iii.*)	Fourniture de conseils techniques en matière de lutte antimines et de moyens de coordination et de déminage aux institutions nationales		
Aider à la mise en œuvre des dispositions du Document de Doha relatives aux droits de l'homme et à l'état de droit	Promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales (*art. 1, par. 1 à 18; art. 61, par. 331*) Facilitation de l'accès à la justice (*art. 56, par. 296, i. à v.*)	fourniture de conseils et d'un soutien logistique pour le renforcement des institutions de justice transitionnelle et des droits de l'homme dans les zones de retour (Tribunal spécial pour le Darfour, institutions de justice pénale et tribunaux ruraux)	Création, en 2016, d'un bureau régional de la Commission nationale des droits de l'homme à El Fasher. En avril 2016, création de la Division de la Cour suprême pour les États du Darfour et déploiement de nouveaux magistrats auprès des tribunaux de district. Ressources insuffisantes. Nombre de tribunaux ruraux au Darfour s'occupant essentiellement de litiges fonciers estimé à 200 en 2016.	

Résolution 2363 (2017) du Conseil de sécurité	*Dispositions du Document de Doha pour la paix au Darfour*	*Rôle de la MINUAD*	**Avancées institutionnelles** *Résultats obtenus à ce jour*	**Avancées juridiques et politiques** *Résultats obtenus à ce jour*
	Commission vérité, justice et réconciliation pleinement opérationnelle (*art. 58, par. 311 à 321*)		Création de la Commission vérité, justice et réconciliation en 2012. Cartographie et analyse des conflits achevées. Pas d'activité de suivi.	
	Tribunal spécial pour le Darfour (*art. 59, par. 322 à 328*)		Création du Tribunal spécial pour le Darfour en 2012. Majorité des dossiers renvoyés devant les tribunaux ordinaires.	
Assurer le suivi des questions liées à la réforme du secteur de la sécurité, y compris celles concernant les milices et le désarmement, comme le prévoit le Document de Doha et conformément aux orientations fournies par le cadre d'orientation de l'Union africaine sur la réforme du secteur de la sécurité	Réforme de certaines institutions militaires au Darfour et recherche de sources de financement et d'experts (*art. 74, par. 463 et 464*)			
	Désarmement des milices et responsabilité du Gouvernement soudanais (*art. 67, par. 399 à 401*) Contrôle volontaire des armes civiles (*art. 71, par. 416 et 417*) Désarmement et démobilisation des combattants des Mouvements – processus appuyé et contrôlé par la MINUAD (*art. 72, par. 422 et 430 à 432*)	Fourniture d'une assistance technique et logistique à la Commission soudanaise pour le désarmement, la démobilisation et la réintégration concernant sa stratégie et ses plans. Aide à la démobilisation des combattants. Formation des membres de la police de proximité, notamment pour ce qui est de veiller à la sécurité dans les camps de déplacés et le long des itinéraires de migration.	Lancement officiel, par le second vice-président, des opérations de désarmement des civils en août 2017. Démobilisation de 6 232 combattants dans le cadre de l'application du Document de Doha.	

B. Conflits intercommunautaires

Résolution 2363 (2017) du Conseil de sécurité	*Dispositions du Document de Doha pour la paix au Darfour*	*Rôle de la MINUAD*	***Avancées institutionnelles*** *Résultats obtenus à ce jour*	***Avancées juridiques et politiques*** *Résultats obtenus à ce jour*
Appui à la médiation Fournir un appui aux dispositifs locaux de règlement des différends, dans le cadre d'une collaboration avec le Gouvernement soudanais, les chefs tribaux et les chefs de milice	Comités conjoints de coordination chargés des alertes rapides et de la prévention de l'escalade : habilitation des autorités locales et des administrations autochtones à remédier aux conséquences du conflit (*art. 13, par. 86*)	Fourniture d'un appui technique et logistique aux dispositifs locaux de règlement des différends, en coordination avec l'équipe de pays des Nations Unies. Mise au point d'un plan d'action pour la prévention et le règlement des conflits intercommunautaires dans chaque État du Darfour.	Création de comités conjoints de coordination dans les cinq états du Darfour	
Élimination des causes profondes du conflit Contribuer à la mise en œuvre d'un cadre juridique et institutionnel visant à s'attaquer aux causes profondes du conflit	Modification de la législation pour y inclure les droits à la terre et à son utilisation (hawakeer) (*art. 33, par. 182*)	Délimitation des routes migratoires et remise en état des points d'eau naturels (*rihoods*)		Élaboration d'une loi foncière en cours. Pas adoptée à ce jour.
	Mise en place de mécanismes destinés à assurer la gestion et l'utilisation durables des terres et autres ressources naturelles (*art. 33, par. 186*)	En coordination avec l'équipe de pays des Nations Unies, fourniture d'une assistance technique et d'un appui logistique aux organes résiduels de l'Autorité régionale pour le Darfour	Les organes résiduels de l'Autorité régionale pour le Darfour (Commission foncière du Darfour, Commission vérité, justice et réconciliation et Commission du retour volontaire et de la réinstallation) doivent encore être établis au Darfour. En effet, leurs chefs, qui ont été nommés en janvier 2017, sont basés à Khartoum. Leur mandat demeure imprécis et leur capacité d'action très limitée.	

Résolution 2363 (2017) du Conseil de sécurité	*Dispositions du Document de Doha pour la paix au Darfour*	*Rôle de la MINUAD*	***Avancées institutionnelles*** *Résultats obtenus à ce jour*	***Avancées juridiques et politiques*** *Résultats obtenus à ce jour*
	Constitution d'une base de données cartographiques sur l'utilisation des terres dans les États du Darfour (*art. 38, par. 197*)			Base de données cartographiques achevée à 90 %
	Plein exercice des compétences de la Commission foncière du Darfour (*art. 38, par. 196 à 207*)		Création de la Commission foncière du Darfour	
	Représentation des états du Darfour par trois membres non permanents à la Commission nationale du pétrole (*art. 41, par. 214*)			
	Deux pour cent des recettes pétrolières allouées aux états producteurs de pétrole (*art. 41, par. 215*)			

C. Médiation entre le Gouvernement soudanais et les mouvements armés non signataires

Résolution 2363 (2017) du Conseil de sécurité	*Dispositions du Document de Doha our la paix au Darfour*	*Rôle de la MINUAD*	**Avancées institutionnelles** *Résultats obtenus à ce jour*	**Avancées juridiques et politiques** *Résultats obtenus à ce jour*
Appui au processus de paix Donner la priorité aux négociations sur la cessation des hostilités	Commission du cessez-le-feu et rôle de la MINUAD (*art. 64, par. 342 et 348 à 353*)	Appui au processus de paix engagé sous la houlette du Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine Présidence de la Commission du cessez-le-feu assurée par le Commandant de la force de la MINUAD	Création de la Commission du cessez-le-feu en 2011	
	Commission conjointe chargée de résoudre les différends entre les parties, qui lui sont soumis par la Commission du cessez-le-feu (*art. 65, par. 366 à 369*)	Présidence de la Commission conjointe assurée par le Représentant spécial conjoint	Création de la Commission conjointe en 2011	

Résolution 2363 (2017) du Conseil de sécurité	Dispositions du Document de Doha our la paix au Darfour	Rôle de la MINUAD	**Avancées institutionnelles** Résultats obtenus à ce jour	**Avancées juridiques et politiques** Résultats obtenus à ce jour
	Application des dispositions en matière de sécurité par la Commission d’application des dispositions relatives à la sécurité au Darfour, créée en tant que composante de l’Autorité régionale pour le Darfour (*art. 74, par. 448 à 451*)	Membre de la Commission	Création, en 2012, de la Commission d’application des dispositions relatives à la sécurité au Darfour en tant que composante de l’Autorité régionale pour le Darfour	
Appui aux organes résiduels de l’Autorité régionale pour le Darfour Appuyer les dispositions relatives aux retours, au dialogue interne, à la justice, à la réconciliation et aux terres	Voir le point intitulé « S’attaquer aux causes profondes du conflit » ci-avant	En coordination avec l’équipe de pays des Nations Unies, fourniture d’une assistance technique et d’un appui logistique aux organes résiduels de l’Autorité régionale pour le Darfour		
Appui à la mise en œuvre du processus de dialogue et de consultation interne au Darfour	Consolidation de la paix grâce au processus de dialogue et de consultation interne au Darfour (*art. 76, par. 473*) Facilitation, appui logistique et financement (*art. 76, par. 474 à 478*)	Facilitation et fourniture d’un appui logistique. Promotion de l’inclusion des résultats dans le processus de révision constitutionnelle.	Mécanisme en place. Sur le point de s’achever; une localité restante pour la troisième et dernière phase.	Adoption de mesures